

MARKKINAOIKEUDELLE

Asia Valitus koskien Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluehallituksen päätöstä (§ 159, 6.9.2022) hyvinvointialueen ateria- ja puhtauspalveluiden hankinnasta

Valittaja Palmia Oy, Helsinki ("**Palmia**")
Läkkisepäntie 23
00620 Helsinki

Asiamies ja prosessiosoite:

Mikko Kohtala
Senior Legal Counsel
Fondia Oyj
Aleksanterinkatu 11, 00100 Helsinki
Puh. 020 7205 434
mikko.kohtala@fondia.com

Hankintayksikkö Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ("**Hankintayksikkö**")
kirjaamo.vantaanjakeravanhyvinvointialue@vantaa.fi

Salassapito Tämä valitus ei sisällä liikesalaisuuksia

VAATIMUKSET

Palmia pyytää kunnioittavasti, että markkinaoikeus

1. kumoaa Hankintayksikön 3.6.2021 tekemän hankintapäätöksen;
2. kieltää Hankintayksikköä noudattamasta virheellistä menettelyään;
3. velvoittaa Hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä; ja
4. velvoittaa Hankintayksikön korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen erikseen esitettävän laskelman mukaisesti.

VAATIMUSTEN PERUSTELUT

1 Asian taustasta

Hankintayksikkö on kilpailuttanut hyvinvointialueen ateria- ja puhtauspalvelut neuvottelumenettelyllä ja julkaissut hankinnasta osallistumispyynnön huhtikuussa 2022. Hankintayksikkö on valinnut kolme osallistumishakemuksen jättänyttä tarjoajaa mukaan neuvotteluihin ja vastaanottanut lopullisen tarjouspyynnön julkaisun jälkeen kaksi tarjousta, Palmialta ja Attendo Majakka Oy/Sol Palvelut-ryhmittymältä ("**Attendo**").

Hankintapäätöksen mukaan Hankintayksikkö päättää hankkia ateria- ja puhtauspalvelut tarjousten hintavertailun voittaneelta Attendolta. Hankintapäätös on annettu tiedoksi 8.9.2022, joten määräaika muutoksenhauille päättyy aikaisintaan 22.9.2022.

2 Tarjousten välisestä hintaerosta

Kilpailutuksen päätöksenteon perusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus ja kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena on käytetty halvinta hintaa. Tarjousten hinnoittelusta saa tietoa hankintapäätöksen liitteenä julkaistun vertailutaulukon hintayhteenveto-osiesta, jossa on eritelty ateria- ja puhtauspalvelujen vertailuhintoja. Tarjousten vertailuhinnat kuvaavat hankinnan kohteena olevien palvelujen kustannuksia neljän vuoden ajalta.

Vertailutaulukosta ilmenee, että hankinnan kohteena olevien ateria- ja puhtauspalvelujen osalta Palmian vertailuhinta on 62 901 289 euroa ja Attendon 46 996 851 euroa. Hankinnan kohteena olevien palvelujen hinnoissa on näin ollen lähes **16 miljoonan euron ero** siten, että Attendon tarjous on peräti **yli 25 prosenttia halvempi** kuin Palmian tarjous.

Tarjousten välinen hintaero on jo itsessään huomattava. Hintaeron merkittävyyttä korostaa entisestään se tosiasia, että hankinnan kohteena olevissa ateria- ja puhtauspalveluissa on kyse hyvin matalakatteisesta liiketoiminnasta.

Edelleen hintaeron merkittävyyttä korostaa se, että Hankintayksikkö asetti kilpailutuksessaan hankinnan vähimmäisvaatimuksena olevat laatuvaatimukset kor-

kealle tasolle varmistuakseen hankinnan laatutekijöistä.¹ Kyseinen kilpailutus-taktiikka tarkoittaa yleensä sitä, että alan vakiintuneiden toimittajien tarjous-hinnat ovat hyvin lähellä toisiaan.

Vertailutaulukon tietojen perusteella on siis selvää, että Hankintayksikkö on saanut tarjoukset vain alan vakiintuneilta toimittajilta ja tarjousten välinen hintaero on sekä huomattavan että poikkeuksellisen suuri.

3 Tarjouspyynnön vaatimuksista ja Attendon tarjouksesta

Palmia on toteuttanut tarjoushintojen jälkilaskennan ja on vakuuttunut siitä, ettei hankinnan kohteena olevia palveluita ole mahdollista tuottaa tarjouspyyntö-asiakirjoissa edellytetyllä tavalla ja laatutasolla Attendon tarjoamilla hinnoilla.

Palmia on sekä ateria- että puhtauspalvelujen merkittävä kotimainen toimija ja hyvin tietoinen alan yleisestä hinta- ja kustannustasosta sekä siitä, mitä minkäkin tarjouspyyntöasiakirjoissa asetetun vaatimuksen täyttäminen asianmukaisella tavalla edellyttää.

Olenneisimmat hintaerot tarjoajien välillä löytyvät ateriapalveluissa kotiaterioiden tuottamisessa sekä puhtauspalveluissa. Vertailutaulukon tietojen perusteella kotiateriapalvelun hinta tarjouspyynnön mukaisilla määrillä kotiin kuljetettuna on Palmian tarjouksessa 12 111 008 euroa ja Attendolla 5 013 008 euroa. Näin ollen hintaeroksi tulee peräti yli seitsemän miljoonaa euroa. Vertailutaulukon tietojen perusteella puhtauspalveluiden hinta tarjouspyynnön mukaisilla määrillä on Palmian tarjouksessa 19 809 092 euroa ja Attendolla 12 346 725 euroa. Näin ollen hintaeroksi tulee peräti noin 7,5 miljoonaa euroa.

Palmian näkemyksen mukaan Attendon antamalla tarjoushinnalla kotiateriapalvelun reittisuunnittelua ei pitäisi olla mahdollista tehdä niin että kaikki kuljetusta koskevat vaatimukset täyttyvät ja velvollisuudet tulevat varmasti hoidetuksi. Lisäksi tällöin kotiateriapalvelun varsinaisen ruoan hinta jäisi niin alhaiseksi, ettei myöskään raaka-aineita ja aterian sisältöä koskevien vaatimusten täyttymisen pitäisi olla mahdollista. Palmia epäilee, että Attendo on suunnitellut keskittävänsä toimintansa vain muutamalle arkipäivälle ja/tai osittain kylmäkuljetuksiin, mikä ei vastaisi tarjouspyynnön ehdottomia vaatimuksia.

Myös puhtauspalveluiden osalta Palmian näkemys on se, ettei Attendon antamalla tarjoushinnoilla pitäisi olla mahdollista asianmukaisella ja vastuullisella tavalla tuottaa tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukaisia puhtauspalveluita. Puhtauspalveluiden kohdalla asiassa tulee huomata myös se, että palvelujen tuottaminen kilpailutuksessa yksilöidyissä kohteissa edellyttää korkeaa hygieniatasoa. Jos tästä livetään, voi asiakas-/potilasturvallisuus vaarantua. Puhtauspalveluiden osalta Palmia epäileekin, etteivät kohteiden mitoitus ja työmäärä Attendon tarjouksessa tai tarjouslaskennassa vastaa tarjouspyynnön mukaisia palvelutasovaatimuksia.

¹ ”Halvin hinta on valittu valintaperusteeksi sen vuoksi, että hyvinvointialue tulee asettamaan hankinnan vähimmäisvaatimuksena olevat laatuvaatimukset korkealle tasolle, minkä perusteella hankinnan laatutekijöistä voidaan varmistua.” Hankintayksikön aluehallitus, 07.04.2022, § 42, s. 4.

Edellä sanotun – sekä tiettyjen tarjouspyynnön liitteenä olleiden sopimusehtojen – perusteella Palmia on esittänyt Hankintayksikölle perustellun epäilyn siitä, ettei hankinnan kohteena olevia palveluita ole mahdollista tuottaa kestäväällä tavalla tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti Attendon ilmoittamilla tarjoushinnoilla. Jos Palmian epäilyt pitävät paikkansa, tarkoittaa se sitä, ettei Attendon tarjous ole tarjouspyynnön mukainen tai sitä, että Attendon tarjous on palvelun asianmukaisen tuottamisen sekä jatkuvuuden vaarantavalla tavalla poikkeuksellisen alhainen. Palmia on pyytänyt Hankintayksikköä selvittämään Attendon tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus sekä hinnoittelun perusteet.

4 Tarjouspyynnön epäselvyydestä

Hankintayksiköiden tulee kuvata hankinnan kohde ja sen toteuttamiseen liittyvät seikat siten, että julkaistujen tietojen perusteella saadaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Hankintayksikkö on saanut tarjouspyyntöönsä kaksi tarjousta, joiden välinen hintaero on ollut erittäin iso etenkin juuri nyt puheena olevan kaltaisten palvelujen kilpailuttamisen yhteydessä.

Jos todella olisi niin, että Attendon tarjous katsotaan hyväksyttäväksi tarjoukseksi, ei tarjousten välinen hintaero voi käytännössä viitata kuin siihen, että tarjoajilla on ollut huomattava näkemysero tarjouslaskennan kannalta olennaisista lähtötiedoista. Ja tämä puolestaan tarkoittaisi, että tarjouspyyntöasiakirjat olisivat sisältäneet olennaisilta osin tulkinnanvaraisia ja/tai ristiriitaisia seikkoja, joiden takia tarjoukset eivät olisi olleet ylipäätään yhteismitallisia ja vertailukelpoisia.

Jos tarjouspyyntö ei ole omiaan tuottamaan yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia, se ei ole myöskään omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua tarjousten vertailussa.

Hankintapäätöksen sisältämien tietojen sekä Hankintayksiköltä päätöksen jälkeen saadun hyvin niukan materiaalin perusteella Palmian on tällä hetkellä mahdotonta yksilöidä täsmällisesti, mitkä osat tarjouspyyntömateriaalista ovat aiheuttaneet lähtötietojen tulkintaeroja tarjoajien välillä. Palmia kuitenkin huomauttaa, että tarjoajat joutuivat pyytämään Hankintayksiköltä lisätietoja lukuisiin epäselviin asioihin koko hankintaprosessin ajan eikä kaikkiin kysymyksiin tullut selvää vastausta.

Lisäksi Palmia huomauttaa Hankintayksikön järjestämiin kohdekiertoihin liittyvistä ongelmallisista havainnoista. Ateriapalveluja koskeissa kierroissa tarjoajalle annettiin asiakirjatietoihin nähden selvästi ristiriitaista tietoa ainakin siirtyvää laitteistoa sekä kotiateriakuljetusten määrä koskien. Kohdekierrolla annettiin mm. ymmärtää, että aterioita voidaan toimittaa vain kolmena päivänä viikossa, mutta kilpailutusasiakirjojen mukaan toimituksia tulisi järjestää jokaisena päivänä. Lisäksi kohdekierrolla myös kerrottiin, että esim. Vantaan kaupungin alueelle toimitettavia kotiaterioita on 270 kpl/päivä, vaikka tarjouspyyntömateriaalin mukaan määrä on 200 kpl/päivä.

On ylipäätään kyseenalaista, että nyt puheena olevassa hankintamenettelyssä järjestettiin kohdekiertoja, joissa oli mahdollista esittää kysymyksiä ja kysymyksiin annettiin myös vastauksia. Edelleen kyseenalaista on se, että eri tarjoajien esittämiin kysymyksiin antoivat vastauksia eri henkilöt. Menettely on erittäin poikkeuk-

sellista julkisissa hankinnoissa eikä ole omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Kohdekierrrot eivät olleet viimeistä lukuun ottamatta myöskään pakollisia, minkä takia tarjoajilla ei voi olla tietoa siitä, mitä kaikkea tietoa kilpailijat ovat esittelyissä saaneet.

Julkisia hankintoja ohjaavien oikeusohjeiden takia yleinen käytäntö on, että mahdollisten kohdekiertojen yhteydessä kysymyksiä ei voi esittää eikä kysymyksiin vastata kiertojen aikana. Mahdolliset kysymykset ja vastaukset esitetään kirjallisesti siten, että ne ovat tasapuolisesti kaikkien tarjoajien nähtävillä.

Palmia huomauttaa, että hankintayksikön on hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa noudatettava tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden periaatteita. Hankintayksikön on toimittava siten, että kaikilla tarjoajilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa. Lisäksi hankintamenettelyn on annettava myös ulospäin uskottava vaikutelma siitä, että kaikilla tarjoajilla on ollut hankintayksikön toiminnan osalta samat mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa.²

Hankintayksikön menettely kohdekiertojen osalta on ollut omiaan vaarantamaan hankintamenettelyn avoimuuden ja tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteiden toteutumisen. Palmian näkemyksen mukaan on hyvin mahdollista, että tarjoajakohteisilla kohdekierrroilla osallistujille on annettu olennaisista asioista erilaista informaatiota, mikä olisi puolestaan ollut omiaan aiheuttamaan myös ratkaisevia tulkintaeroja tarjouslaskennan lähtötiedoissa.

Tarjouspyynnön epäselvyyttä koskevan asian osalta Palmia pyrkii saamaan vielä lisätietoa. Jos kuitenkin ilmenee, että tarjouspyyntö on ollut tulkinnanvarainen jonkin olennaisen hinnoitteluun vaikuttaneet seikan osalta, tarkoittaisi se sitä, että jo tarjouspyyntö olisi ollut hankintasäännösten vastainen ja virheellinen menettely voitaisiin korjata vain siten, että Hankintayksikön 6.9.2022 tekemä hankintapäätös kumotaan ja hankinnasta järjestetään kokonaan uusi tarjouskilpailu.

5 Johtopäätökset

Palmia on laatinut tämän oikaisuvaatimuksen, koska Attendo on hinnoitellut tarjouksensa epäilyttävän alhaiselle tasolle. Epäily perustuu Palmian tietämykseen alan yleisestä hinta- ja kustannustasosta, pitkään kokemukseen ateria- ja puhtauspalvelujen tuottamisesta sekä etenkin Hankintayksikön asettamiin vaatimuksiin liittyen nimenomaan hankinnan kohteena olevien palvelujen tuottamista.

Julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaan vain tarjouspyynnön mukaiset tarjoukset voidaan hyväksyä mukaan tarjousten vertailuun. Palmian käsityksen mukaan Attendon antamat tarjoushinnat viittaavat siihen, ettei sen tarjous voi olla tarjouspyynnön mukainen.

² Esim. MAO:464/19: ”Hankintayksikön on hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa noudatettava ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden periaatteita. Hankintayksikön on toimittava siten, että kaikilla ehdokkailla ja tarjoajilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa. Lisäksi hankintamenettelyn on annettava myös ulospäin uskottava vaikutelma siitä, että kaikilla tarjoajilla on ollut hankintayksikön toiminnan osalta samat mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa.”

Jos Attendon tarjous kuitenkin katsotaan tarjouspyynnön mukaiseksi, on asiassa käytännössä oltava kyse siitä, että Hankintayksikön julkaisema kilpailutusmateriaali ja Hankintayksikön tarjoajille hankintamenettelyn aikana antamat tiedot ovat olleet olennaisilta osiltaan tulkinnanvaraisia, mikä on johtanut huomattavaan näkemuseroon tarjouslaskennan kannalta olennaisista lähtötietojen osalta. Lisäksi lähtötietojen epäselvyyteen tarjoajien kesken on ollut omiaan vaikuttamaan Hankintayksikön tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua turvaamaton menettely kohdekiertojen osalta.

Palmia epäilee edellä todettujen seikkojen johtaneen tilanteeseen, jossa kilpailutusmateriaalin perusteella ei ole ollut edes mahdollista laatia vertailukelpoisia tarjouksia.

6 Päiväys

Helsingissä, 22. päivänä syyskuuta 2022,

PALMIA OY



Mikko Kohtala
OTM, VT